

# 大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例 大阪市及び大阪府における一体的な行政運営の推進に関する条例

大阪府・大阪市副首都推進局広域行政調整担当

大阪府及び大阪市は、「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例」（大阪府条例第1号）、「大阪市及び大阪府における一体的な行政運営の推進に関する条例」（大阪市条例第13号）を制定した（令和3年3月公布・4月施行）。

府市の一体的な行政運営の推進を通じて、二重行政の解消と大阪の成長・発展を図り、東西二極の一極として日本の成長をけん引する「副首都・大阪」を確立すること等を基本理念とした全国に例を見ない条例。

## 1 条例制定に至った背景と経緯

### （1）条例制定の背景

大阪は、東京一極集中が進む中、経済活動の全国シェアの低下が続き、法人税収や府民所得が伸び悩むなど長期低落傾向にありました。このような状況の中で、広域的な権限を持つ大阪府と大阪市が連携不十分のまま、市域、市域外の区域分断的な視点により、府市それぞれで成長戦略を策定し、拠点開発、類似サービスの提供等を進めてきました。この結果、大阪全体として最適となっていない状態、いわゆる「二重行政」が発生するなど、大阪の強みを十分活かさず、これらの課題に

対応しきれていませんでした。2011年に大阪府市統合本部を、さらに2016年には大阪の成長、東西二極の一極を目指す「副首都・大阪」の確立<sup>(注)</sup>に向け、府市間の懸案等を議論する場となる副首都推進本部会議（要綱設置）を設置し、二重行政の解消を進め、大阪の成長、都市機能の核となる府市連携に取り組んできました。併せて、大阪の課題の解消と広域行政の一元化を制度的に実現するため、特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）の検討を進めてきましたが、2020（令和2）年11月の住民投票の結果、賛成67万5829票（49.4%）、反対69万2996票（50.6%）の反対多数となりました。この結果を受け、

現在の府市の枠組みの中で、引き続き「副首都・大阪」の確立へ向け、過去の二重行政に戻ることなく、府市一体で大阪の成長、まちづくりを強力に推し進めていくにはどうすべきか検討が求められることとなりました。

### （2）条例案の検討

住民投票後ほどなくして、知事・市長から、「知事・市長が変わっても、現在の府市連携の状況（バーチャル都構想）を後退させないよう、広域行政の一元化を図り、大阪の成長を担える体制、ルールを作りたい」との意向が示されました。これを受けて、府市が共同で設置した内部組織である副首都推進局にお

いて、これまでの府市の取組を継承し、大阪の成長に資する広域的な事務を一体的に推進できるようにするとの観点から、条例案の検討を開始しました。

大阪は、大阪市域を中心に都市圏がほぼ府域全体に広がっており、大阪市域の成長戦略やまちづくりは、大阪だけでなく、関西の成長・発展をけん引する核となるべきものです。

しかし、過去においては、府市それぞれが独自に成長戦略を策定し、まちづくりも別々に推進していました。成長戦略の相違に加え、都市計画の分野では、拠点開発や高速道路・鉄道整備などの都市交通インフラ整備などで、府市の連携が十分ではありませんでした。

今後、市を中心とする府域全体を更に成長させるためには、「市域・市域外」という発想で都市経営を行うのではなく、府域全体を視野に、限りある資源を効果的に投下し、府市一体的な都市経営を行うことが重要となります。現在は、知事・市長のトップマネジメントにより、事実上、府市一体で実施しています。そこで、大阪の成長・発展の基本的な方針等を協議するトップ会議として、副首都推進本部（大阪府市）会議を条例で設置するとともに、機関の共同設置や事務委託などから最適な仕組みを選択し、府市一体的な取組について、条例で規定することを検討しました。

### （3）条例制定までの経過

副首都推進本部会議（要綱設置）における二度の協議を経て、条例案の骨子をまとめたのち、同骨子についてパブリックコメントを実施した上で、府市の条例案を固め、2021（令和3）年2月25日に大阪府議会、同年3月4日に大阪市会に提出されました。

議会における審議では、「地方自治で認められた制度の創意工夫により、地方分権の発想にたち、条例を制定することで、府民・市民の豊かな生活をもたらすことを期待」、「指定都市都道府県調整会議の活用や、全国でも例のない広域的な都市計画決定に関する事務委託など、地域のこととは地域で決めるという大阪らしい取組」といった前向きな意見の一方で、「副首都推進本部（大阪府市）会議では、知事が本部長、市長が副本部長との位置付けがある中、対等な関係で協議が進むのか」、「副首都推進本部（大阪府市）会議における協議の合意事項が、議決案件でない場合には、議会がその政策形成過程を把握できない」などの意見もありました。このような議論を踏まえ、①会議において府市が議論を尽くし合意に努めるなど、一体的な行政運営の推進に当たり「府市が対等の立場において」行う、②会議の合意事項及び進捗状況について議会への報告を義務付ける、等の規定の追加を内容

とする議案の訂正が知事・市長により行われました。

条例案は、府市対等の立場で本条例の運用を行うこと、都市計画決定権限の市から府への委託に当たっては市の意見が十分に反映される仕組みを入れること等の附帯決議を付し、府市両議会においてそれぞれ賛成多数で可決（大阪府議会：同年3月24日、大阪市会：同年3月26日）、同年4月1日に施行されました。

## 2 条例の概要と効果

### （1）条例の基本理念

府市の一体的な行政運営の推進を通じて、二重行政の解消と大阪の成長・発展を図り、東西二極の一極として日本の成長をけん引する「副首都・大阪」を確立すること、また、大阪の成長・発展により得られた果実を住民に還元することで、豊かで利便性の高い都市生活（住民生活）を実現し、そのことが、大阪の更なる成長を支えるという成長の好循環を生み出していくことを基本理念としています。

### （2）条例で定める主な事項

府市一体の行政運営を具体的に進める仕組みとして、次の2点が条例に位置付けられま

した。

①副首都推進本部（大阪府）会議による協議

これまで要綱で運営されてきた副首都推進本部会議は、大阪府、大阪市の条例制定により、大阪の成長・発展の基本的な方針等を協議するトップ会議として、府市両議会の承認を得た条例会議に位置付けを改められました。会議は、地方自治法上の指定都市都道府県調整会議として開催し、知事を本部長、市長を副本部長としますが、府市は対等な立場にあり、構成員はオープンな場で透明性の高い議論を尽くして合意に努めるものとしています。また、府市の合意事項については、会議で進捗状況の管理を行います。

会議においては、大阪の成長及び発展に関する方向性など、府市が一体的に又は連携して取り組む重要施策に関する方針等について議論することとしています。具体的なものとして、大阪の成長戦略、グランドデザイン・大阪、大阪スマートシティ戦略といったものを想定しています。

さらに、府市が一体的に又は連携して取り組む重要施策に関する方針等のほか、これらに係る個別の事業実施における役割分担や費用負担等についても協議事項としており、府市で幅広い施策を協議できる仕組みとしてい

ます。

②事務の共同処理等

将来にわたって府市の一体的な行政運営を推進するためには、協議会、機関等の共同設置、事務の委託等の地方自治法に規定する事務の共同処理の仕組みや、府市の事務を執行する地方独立行政法人等の新設や合併などから最適な手法を選択し、一体的に事務の実施を行うことが効果的であると考えています。

とりわけ、大阪府が大阪全体の成長を担う都心部、都市圏の核であり、市域を越えて施策の効果が広がるという地域特性を踏まえ、成長の基礎となる戦略の策定と、広域的で成長の重要な基盤となる都市計画権限に限り、府へ事務委託することを条例に明記しています。市域を含めた大阪全体の成長に対して府が責任を負うことは非常に重要であり、この事務委託によって、府市の一体性が確保され、大阪の成長や広域的なまちづくりが一層加速し、経済成長による豊かな住民生活の実現や、都市機能の充実による利便性の向上を促進させていきます。

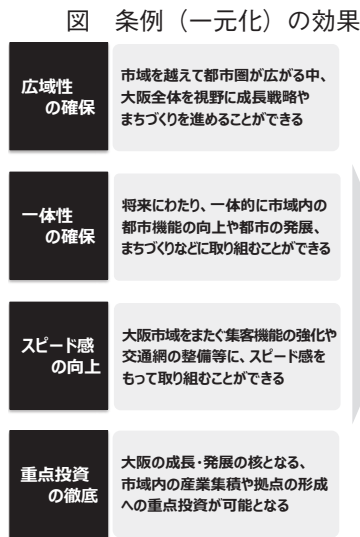
(3) 条例の効果

条例を通じて、広域的な行政における府(知事)の権限と責任を明確化し、①広域性の確保、②一体性の確保、③スピード感の向上、

④重点投資の徹底という四つの視点での効果が期待され、大阪の成長・発展を更に加速させ、「副首都・大阪」の実現を図ります。

### 副首都・大阪の実現

大阪の成長・発展を更に加速



### 3 条例運用の取組

条例の施行後、府市は直ちに条例の規定に基づく事務の委託に係る検討、協議に着手し、2021（令和3）年4月8日に開催した第1回副首都推進本部（大阪府）会議において、大阪の成長戦略等の策定及び都市計画決定に関する事務の委託に係る規約案を作成していくことについて合意しました。また、この会議では、大阪の成長及び発展を支える大都市のまちづくりについて、広域的な視点から府市一体で推進し、都市計画に関する事務を府市共同で処理する内部組織（大阪都市計



画局)の設置や、大阪・関西万博の開催準備の本格化を受けて、府市がより一体的に取り組んでいくための、万博推進に関する事務を府市共同で処理する内部組織(万博推進局)の設置について、市長から発案があり、これらについての検討を進めることについても、府市間で合意が得られました。

こうした第1回会議での合意を受けて、府市の関係部局間で詳細の検討を進め、同年4月27日に開催された第2回副首都推進本部(大阪府市)会議において、事務委託及び組織の共同設置に関する規約案を同年5月の府市両議会に提出することについて府市で合意しました。

5月の府市両議会において、事務委託及び組織の共同設置に関する規約案が全て原案どおり可決・成立し、大阪の成長戦略等に関する事務委託については同年6月9日に施行されました。都市計画決定に関する事務委託については、住民、事業者その他関係者に対する周知等の準備期間を設け、本年11月1日に施行されます。また、大阪都市計画局についても本年11月1日に設置され、民間事業者の負担軽減・利便性の向上のための「ワンストップ窓口」が大阪都市計画局内に設置されることとなります。万博推進局については、地元パビリオンの設置等の事業の進捗状況を見極

めた上で、本年11月以降できるだけ早く設置できるよう調整を進めています。

## 4 展望

都市経営の在り方、とりわけ大都市制度については、地方自治制度の誕生以降、様々な仕組みが設けられ、時代に応じて検討が加えられるとともに、各地域でその特性に応じたふさわしい仕組みが模索されてきました。

これまで、大阪府では国からの権限移譲や出先機関の移管など、国と地方との関係の見直しを求め、府県レベルでは全国初となる関西広域連合への参画、さらには条例に基づいた府内市町村への権限移譲など、地方分権改革に取り組んできました。

そういった流れも汲みながら、今回の住民投票の結果を受けて、大阪市が存続する前提と、既存の地方自治の枠組みの中で、道府県と政令指定都市の新たな連携手法の検討を重ね、府市一体条例の制定に至りました。

過去に「府市合わせ(不幸せ)」と揶揄された時代があり、持てるポテンシャルを十分に活かすことができず、経済が低迷していたという強い危機感が背景にあります。

大阪の地域特性に応じた他に例を見ない新たな取組は始まったばかりですが、大阪の成長・発展のために、今後とも府市が真摯に議

論し、住民理解を深めつつ実効性のある施策を着実に進めることにより、「副首都・大阪」の確立を目指していきます。この大阪の取組が、全国の自治体における地方分権改革の一助となれば幸いです。

注 「副首都・大阪」…東京とは異なる個性・新たな価値観をもって、世界で存在感を発揮する「東西二極の一極」として、平時にも非常時にも日本の未来を支え、けん引する成長エンジンの役割を果たすことを目指す。